联 合 国 **S**



安 全 理 事 会

PROVISIONAL

S/PV.3778
21 May 1997

CHINESE

# 第三七七八次会议逐字记录

1997年5月21日星期三，上午10时30分
在纽约总部举行

| | | |
|---|---|---|
| 主　席： | 柳先生 | （大韩民国） |
| 嗣　后： | 朴先生 | （大韩民国） |
| 成员国： | 智利 | 拉腊因先生 |
| | 中国 | 王学贤先生 |
| | 哥斯达黎加 | 因塞拉夫人 |
| | 埃及 | 埃拉拉比先生 |
| | 法国 | 德雅梅先生 |
| | 几内亚比绍 | 洛佩斯·达罗萨先生 |
| | 日本 | 小和田先生 |
| | 肯尼亚 | 马乌戈先生 |
| | 波兰 | 沃索维奇先生 |
| | 葡萄牙 | 蒙特罗先生 |
| | 俄罗斯联邦 | 拉夫洛夫先生 |
| | 瑞典 | 奥斯瓦尔德先生 |
| | 大不列颠及北爱尔兰联合王国 | 约翰·韦斯顿爵士 |
| | 美利坚合众国 | 里察森先生 |



97-85578 (c)

上午10时55分开会。

通过议程

议程通过。

保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助

主席(以英语发言):我谨通知安理会,我收到了阿根廷、亚美尼亚、波斯尼亚—黑塞哥维那、巴西、布隆迪、加拿大、古巴、德国、印度、伊拉克、意大利、马来西亚、荷兰、挪威、巴基斯坦、卢旺达、斯洛文尼亚、乌克兰和津巴布韦代表的信,他们在信中要求邀请他们参加关于安理会议程项目的讨论。按照惯例,并征得安理会同意,我提议根据《宪章》有关条款和安理会暂行议事规则第37条,邀请这些代表参加讨论,但无表决权。

没有人反对,就这样决定。

应主席邀请,拉米雷斯女士(阿根廷)、阿别良先生(亚美尼亚)、萨西尔贝先生(波斯尼亚—黑塞哥维那)、阿莫林先生(巴西)、恩桑泽先生(布隆迪)、卡尔斯加德先生(加拿大)、努涅斯·莫斯克拉先生(古巴)、亨策先生(德国)、沙阿先生(印度)、哈姆敦先生(伊拉克)、特尔齐先生(意大利)、哈斯米先生(马来西亚)、比格曼先生(荷兰)、比约恩·利安先生(挪威)、卡迈勒先生(巴基斯坦)、卡伊纳穆拉先生(卢旺达)、图克先生(斯洛文尼亚)、兹连科先生(乌克兰)和马普兰加先生(津巴布韦)在安理会会议厅一旁为他们保留的席位就座。

主席(以英语发言):我谨通知安理会,我收到了1997年5月19日联合国难民事务高级专员联络处主任索伦·耶森-彼得森先生的信,其全文如下:

> “我谨代表联合国难民事务高级专员请求安全理事会根据安理会暂行议事规则第39条,允许我就其议程项目在安全理事会发言”。

如果没有人反对,我将认为安全理事会同意根据其暂行议事规则第39条向索伦

·耶森-彼得森先生发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

我谨通知安理会，我收到了1997年5月19日联合国儿童基金会副行政主任斯蒂芬·刘易斯先生的信，其全文如下：

> “根据安理会暂行议事规则第39条，我谨代表联合国儿童基金会请求允许我在安全理事会1997年5月21日、星期三审议题为‘保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助’的项目的公开会议上发言”。

如果没有人反对，我将认为安全理事会同意根据其暂行议事规则第39条向斯蒂芬-刘易斯先生发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

我要通知安理会，我收到了1997年5月20日大韩民国常驻联合国副代表的信，该信已作为文件S/1997/386印发，其全文如下：

> “我谨请安全理事会根据其暂行议事规则第39条邀请红十字国际委员会驻联合国代表团团长彼得·金先生参加对题为‘冲突局势中保护向难民和其他人提供人道主义援助’项目的审议”。

如果我没有听到有人反对，我将认为安全理事会同意根据其暂行议事规则第39条向彼得·金先生发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

根据安理会在事先磋商中达成的谅解，如果我没有听到有人反对，我将认为安全理事会同意根据其暂行议事规则第39条向负责人道主义事务的副秘书长兼紧急救济协调员明石康先生发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

安全理事会现在开始审议其议程项目。安全理事会是根据其在事先磋商中达成的谅解开会的。

第一位发言者是负责人道主义事务的副秘书长兼紧急救济协调员明石康先生，

安理会是根据其暂行议事规则第39条向他发出邀请的。我请他在安理会议席就座并发言。

明石康(负责人道主义事务的副秘书长)(以英语发言):主席先生,我必须祝贺你主持本次会议。你是一位我们众所周知的老朋友和经验渊博的外交官。我很高兴看到你主持本次会议。

我愿对安全理事会把冲突情况下保护平民问题列入其议程表示赞赏,我欢迎有此机会同各位成员一起交换联合国和人道主义界人士的观点。

我们生活在一个需要空前保护的时代。从人道主义观点看,我们常常似乎生活在一个被危机吞没的世界中,这些危机威胁着越来越多的平民。数字本身就能说明问题。今天,大约百分之九十的受害者都是平民;而在第一次世界大战中,只有百分之十的受害者是非战斗人员。大约百分之八十的需受保护者都是妇女和儿童。联合国儿童基金会估计,在过去20年期间有200万儿童在战争中丧生,大约1 200万人因此无家可归。估计1995年全世界有4 200万人依赖于人道主义援助;这个数字比十年前增加60%。

需要得到援助的人数急剧增加,而现代危机的复杂性和性质以及很难依赖传统保护工具捍卫受冲突威胁的人民基本权利和完整性,又使这一情况更加严重。大多数需要援助的人民都是在其自己的国家流离失所,或被困在被包围的城市中,他们经常需要负责其安全的当局的保护。最近的估计表明,全世界有2 200万——2 400万国内流离失所人员,这个数字大大超过1 600万寻求庇护或最近被遣返的难民人数。

流离失所者和其他受战争不利影响者人数不断增加,这突出表明必须重新制定我们对保护需要的认识,并表明今天的这次辩论十分及时。各人道主义角色在当今冲突地区面临的最迫切和问题最大的挑战是很难在直接针对平民的敌对环境中提供援助,而且救济机构的工作也受到故意阻碍。当人们被强制逐出家园而背井离乡时,而且当战争以造成最大限度痛苦为目标时,需要提供的保护同较传统的人道主义援助行动需要就有很大不同。

当我们重新介定保护需要时,我们实际上是在重新介定对和平的威胁。人们日趋承认,安全首先涉及人们的福利,其价值不亚于国家的安全。主权概念越来越同国家尊重和保障其公民安全的能力有重大联系。

当今世界面临的绝大多数危机无论其人道主义影响多么严重,基本上都是政治危机。安全理事会在遇到新出现的危机时,必须迅速作出回应。安全理事会必须勇敢、果断和富有想象力地创造持久解决所需的条件。这是安全理事会最重要的目标之一,而且代表着安理会可向关心危及人道主义层面的各组织提供的最佳支助。允许局势泛滥不利受威胁人民的保护和福利事业,并使取得可行与持久和平的任务复杂化。

使安全理事会发起的任何行动行之有效的一个基本条件是,其任务规定必须适合于这项任务。折衷措施可能弊大于利。波斯尼亚、卢旺达和索马里的经验表明,当战争的战略以伤害平民为目标时,保护问题就不能同危机动态和制止暴力所需的行动相脱离。为了解决危机和处理保护无辜平民的需要,必须谋求长期解决办法,必须给予经安全理事会授权的各特派团处理冲突局势所需的手段。

有效回应的另一个基本先决条件是,绝不能在政策真空中运作。应该忆及,关于回应1994年卢旺达危机的捐助国多方研究报告的主要结论是,当人道主义行动替代解决冲突所需的政治和其他行动时,该行动对各方都是有害和无益的。

必须更好地认识到,人道主义援助在减轻痛苦,进而减轻战争影响方面的作用虽然重要,但是有限的。在真空状态提供人道主义援助,等于只处理危机的表面症状。在这种情况下,人道主义援助难以或者不可能有效,因为人道主义救济品常常被交战各方挪作它用,救济困难人民的途径被剥夺或被阻挠,救济工作人员实际上发现自己处于国际社会不愿意部署维持和平部队的局势中。

秘书长非常关切基本的人道主义准则被腐蚀以及得不到尊重的情况。我们关切的是,在许多情形下,一种无法无天的文化泛滥,各种可恶的罪行,不论如何令人发指,都在肆无忌惮地进行。安全理事会似乎可以更加果断有力地行动,使有关当局尊

重受害者得到援助和保护的权利,采取行动,让犯罪者承担责任。

这方面值得指出,有时能使所有各方同意接受一套原则,确保所有需要援助的人们能够得到帮助。安全理事会对这种安排的支持,在许多情形下可能是有用的。我们还非常关注的是,救济工作人员经常被当作目标杀害,目的就是要打断救济工作,以及这些工作所经常代表的生命线。有一种危险,即随着这种行径越来越常见,我们容忍的限度也变得越来越宽。安全理事会需要对所有这种违反人道主义法的行径采取明确的立场,用它的威望和权威,要有关方面承担责任。

1994年《关于联合国及其相关人员安全的国际公约》覆盖参加特定维持和平行动的一些数量有限的联合国工作人员。需要扩大范围,使它覆盖在冲突状况下的所有救济工作人员,或者为此目的拟订新的国际文书。

安理会采取有效的保护政策和行动,也要求使人道主义的核心原则得到尊重。当人道主义援助被认为或者用作这些政治目标的工具,不论这些目标如何崇高,都将破坏保护活动,很可能危及有关人员的生命。波斯尼亚和大湖区的经验就说明了使保护工作免受政治磋商和对冲突环境中救济方案作业问题考虑的影响的重要性。

没有人会反对必须有一套连贯和全面的方针和决定,反映对危机的知情分析。这样一种方针的必要内容包括同各人道主义机构,包括联合国和有关非政府组织定期和结构性来往。

本办事处,即联合国紧急救济协调员办事处处于一个独特的位置,能够组织安排这种协商,并为此提供便利。本办事处也能确保在适当情况下随时提供由联合国各人道主义机构、政治社团和非政府组织三大主要团体组成的机构间常设委员会的建议和看法以供协商。

安全理事会在危机地区进行调查工作,也可以视为安理会成员关心和参与知名度不高的紧急状况的一种有用的手段,而且这同时也有助于更好地了解当地的现实。

前面我提到对正在形成的危机作出快速反应和给予这项任务适当的授权的重要

性。如果也象提议的那样,安全理事会熟悉了解人道主义领域出现的问题与状况,那么,确保安全理事会的授权解决保护的需要的工作就会变得容易得多。

政治事务部、维持和平行动部和人道主义事务部联合应急规划已经存在,但是与安理会更多地协商和交流,也将有助于确保更好地协作,尽量减少各个实体各自为政,孤立作业的危险。

最后我要强调,绝不能对于保护问题采取选择性作法。每当儿童及其父母遭受践踏时,就必须整体解决保护他们的需要。

主席(以英语发言):我感谢石明先生对我讲的客气话。

下一位发言者是联合国难民事务高级专员纽约联络处主任索伦·杰森-彼得森先生。安理会已根据暂行议事规则39条向他发出邀请。我请他在安理会议席就座和发言。

杰森-彼得森先生(联合国难民事务高级专员办事处)(以英语发言):主席先生和安理会其他成员,我要代表联合国难民事务高级专员绪方贞子夫人感谢你们及时地召开这次公开辩论。绪方夫人非常遗憾今天未能出席这里的会议。

作为联合国授权保护被迫流离失所的受害者并设法解决其困境的国际人道主义组织,联合国难民事务高级专员办事处(难民事务办事处)高兴地看到安理会更多地参与和支持人道主义行动。

过去几年中,被迫流离失所的问题在其规模、复杂性和政治意义方面都加重了。1990年难民专员办事处管辖的人口是1 500万。今天难民专员办事处负责帮助2 600万难民、返回者和流离失所者。而且据估计,还有近似数目的没有保护、没有援助的国内流离失所的冲突受害者。

今天的难民流动经常是人口众多,来势迅速。有时,强迫流离失所正是某一冲突的根本目的,而不是一种副作用。在许多冲突中,一个团体和另一个团体相互为敌。逃亡的人群经常成分富有爆炸性,其中经常混杂着被打败的政府和军队人员——他们有时仍然带有武装——以及无辜的妇女和儿童。在这种情况下,达成解决就变得

更为困难了。坚持被迫流离失所的那些人有权利返回，就是坚持扭转冲突的目标。允许失败的群体集体或个别返回家园可能对那些取代他们掌权的人构成真正的威胁。

与此同时，这种群体逃亡的结果是使难民人口日益政治化和军事化，造成了国与国之间关系的严重紧张——这本身并非新的现象。在避难国中各个敌对群体国民之间的紧张关系被这种难民人口加剧了，并有可能威胁其本国或受其本国的威胁。

尽管许多生命得到了拯救，但是，对1990年代巨大危机的反应确往往是临时和即席的。象我们这样的机构没有选择什么时候进行干预和什么时候不进行干预的余地，然而政治性干预却往往是有选择的。正如高级专员在上次向安理会介绍情况时所说，我们需要对危机管理采取综合的作法，所有层面——人道主义、发展和尤其是政治——都在其中以相互加强的方式得到处理。人的安全以及国家和国际安全两者之间的联系必须得到承认。旨在解决难民困境的人道主义行动能够支持和平努力。而人道主义行动也需要政治行动，有时是安全行动。难民问题过久得不到解决可能加深、扩大冲突，甚至使冲突国际化。我们认为，如果在联合国得到改善的人道主义反应能力之外还有早期政治和安全反应能力的话，便可获得更大成就。

在当今对人道主义危机的国际反应方面有若干缺陷：第一，虽然红十字国际委员会(红十字委员会)进行了努力以及难民专员办事处大为有限的行动，仍然有几百万人在他们本国内被迫流离失所，既未受到保护也未得到援助。就管理和解决这种问题作出更具预见性的安排达成一致意见，尽管这主要是国家的责任，但是它同时也是国际责任。

第二，人道主义行动并不仅是有关诸如食品、饮水和住所等救济行动，尽管这些是重要的。它也是有关确保人生安全的行动，这是更为困难、危险和敏感的。这项挑战必须是使人们享有安全，而不是把人们带往安全区。在有些冲突情况下，这种安全只能通过军事介入——在必要情况下准备使用武力以确保人的安全——予以提供。

第三,必须明确,确保难民和其他受害者的生存和保护的主要责任在于控制局面的一方,不论是一个国家或非国家作用者。渴望取得国籍的非国家作用者必须对它们在实现其目标之前、期间和之后的行为负责。

第四,不应该让仅仅人道主义组织来解决显然已经政治或军事化的难民局势。人道主义作用者不能将狼从羊群中区分开来。区分是一项政治性行动,尽管具有人道主义必要性。还迫切需要重申以下原则:难民营的非军事和人道主义性质以及避难国具有确保尊重这项原则的首要责任,必要时可在国际社会援助下。还应将难民安置在远离边界的地方。流亡的领导人或驻在国都不应利用难民的流入。我们认为,现在是提醒国际社会以下这点的时候了:给予避难是一项政治上中立的人道主义行动。

第五,在避难受到威胁,寻求避难者在国内政治辩论中很容易成为受害者的情况下,令人担忧的趋势是迫使难民回到既不安全又无法生存的条件下。被准许享有安全和不被迫回到危险的局势之中,这是一项人权。过早的遣返危及生命,并可能成为对脆弱和平的威胁。根据我们的经验,在自愿基础上进行遣返是免受此种风险的最好保证。但是,难民专员办事处有时也不得不同意这点:对难民来说,回到脆弱的和平情况下,比呆在人身不安全的情况下可能受害更少和可能得到更好的保护。

对于这五个关切的领域,国际上的一致行动和安理会的重视将加强对危机的管理。

与此同时,人道主义行动有必不可少的三项主要条件,它们构成了我们行动所必须的人道主义空间。它们使人员安全、不受限制地接触需要受到人道主义保护和援助人们以及尊重人道主义行动的公正性和完整性。这三者都正在受到威胁。

第一,人道主义人员仍然日益单独、在暴露中和未受保护地在冲突地区行动。作为国际社会的耳目,他们对一些人可能代表着希望,对另一些人则代表着威胁。

在这种冲突局势下,我们敦促除了在短暂的紧急阶段期间以外,不要让人道主义人员在没有军事支持保护的情况下单独活动。此外,我们敦促对危及人道主义人员

生命的国家和非国家作用者采取政治手段,在可能情况下包括有目标和有选择的制裁。

此外,必须重申现有的准则。必须通过国际刑事管辖将侵害人道主义人员的人绳之与法。在这方面,我们感到遗憾的是《联合国和有关人员安全公约》未能明确处理联合国和非联合国机构人道主义文职人员的安全问题。他们完全有理由应该自动包括在内。人道主义人员的安全为什么应该比其他类别的国际军警或文职人员受到更少的国际保护?今天,人道主义人员往往遭受更大风险。

第二,必须承认和支持对受害者的接触,把这看作是需要得到保护和援助的那些人的一项权利,而不是作为掌权的那些人所给予的恩惠或让步。接触必须是自由和不受限制的——不从属于各项条件。应当设想,不让接触的那些人这样作是有动机的,而不是关心我们正在企图接触的那些人。

第三,同我们的伙伴一样,我们尤为关切在保持我们政治中立形象时所遇到的困难。人道主义行动必须单纯建立在受害者的人的需求之上。但是在今天群体之间的冲突中,帮助一个群体的受害者使人道主义作用者成为另一个群体的直接可疑分子,如果不是仇人的话。人道主义行动必须非政治化。这也意味着在人道主义行动补充我们所主张的综合危机反应中的国际政治行动时,它不应从属于国际政治行动。

我们希望今天的辩论将有助于澄清问题并界定安理会政治支持所将补充和加强的人道主义行动领域。我们认为,安理会在以下四个领域中能发挥重要作用:第一,为一般行动和特定行动中的人道主义活动规定必不可少的政治要素;第二,必须时施加外交压力;第三,在具有高度风险的局势中作好准备考虑对人道主义行动采取军事保护;第四,提供支持以满足我先前提出的安全关切,并在这方面承认这种局势——由于完全无视人道主义空间而可能不得不暂停人道主义行动。

我们难民专员办事处把安全理事会看作是一个保护人民与各国安全的全球管理制度的中心,因为这两个安全概念正日益不可侵害。我们坚持我们的人道主义公正性,但我们也需要安理会的指导和支持,以保障人道主义行动的整体性和效力。

主席(以英语发言):下一位发言者是联合国儿童基金会副执行主任斯蒂芬·刘易斯先生,安理会根据其暂行议程规则第39条而向他发出邀请。我请他在安理会议席就座并发言。

刘易斯先生(联合国儿童基金会)(以英语发言):我们荣幸地参加这次辩论,并十分感谢这次机会。我首先要表示联合国儿童基金会赞成联合国难民事务高级专员办事处代表刚才所发表的看法。我们极度敬重难民专员办事处阐述和分析这种不寻常的人道主义援助方面进退两难的处境的方式。这使我想起绪方夫人于4月28日向安全理事会所作的讲演,我相信大家都同意那是澄清问题的模式。一切都总是那样得到明智清晰的阐述,具有这种令人信服的完整性,儿童基金会完全同意其观点。

因此,我不想画蛇添足。儿童基金会不是难民事务办事处。我们在这些人道主义干预行动中发挥重要作用,但我们的作用是非常具体的。它涉及儿童和妇女,而儿童则是我们的主要职责。

安理会听证的议题是人道主义援助,因此自然与我们很亲切。如果我可以这样说的话;扎伊尔最近的事件使它具有可信性。基桑加尼的难民使其尤具戏剧性。在这些难民中,估计有9 000名是以及曾是孤儿寡女。如果我可讲一下亲生感受的话,我可以回忆起站在基桑加尼铁路线41公里处,放眼张望那些表情迟顿、身心受到创伤、无依无靠和绝望的儿童,想到这确实是但丁著作中的一幕,是疯狂的世界,使人们的心灵受到煎熬。我认为所涉及到的每一个人都为这种艰难和悲剧而极度难过。

这些审议的议题由于不到两星期前对戈马的儿童基金会工作人员的野蛮袭击而对我们更为重要。这些可怕的事件对我们大家以及我们在人道主义援助活动方面的不可缺少的伙伴、即各非政府组织都有发生。所以,我要代表儿童基金会提出一些具体建议。我希望,一些建议将是实际的,另一些或许没有那么中肯中听,但确都是真诚地提出的。最重要的是,所有建议都以格拉萨·梅切尔关于武装冲突对儿童的影响的研究以及大会随后通过的决议为资料来源并属于其范畴。

格拉萨·梅切尔的建议与儿童基金会的反战议程相吻合。她的建议对儿童基金

会来说形同圣经,我重申副秘书长明石先生早些时候所说的话。正如格拉萨·梅切尔指出的那样,在过去10年中,200万儿童被打死,400至500万儿童致残,1 200万沦为无家可归,100万变为孤儿,1 000万受到心里上的创伤。一半或更多的难民是儿童,而大批内部流离失所者中的儿童数目也是如此。

当然,格拉萨·梅切尔所作的工作,是以独特的方式把政治、军事和人道主义的环节连在一起。她的论述就数字和情况而言,现已成为必须注意之事。

因此,我要具体地列举我想说的情况。首先,我们要找到保护人道主义工作人员的方法。国际准则决不能放弃。必须提供政治以及必要时提供军事支持。我们不能把我们的同事派出去拯救世界,然后又让世界把他们抛弃。我们要赞同难民事务办事处和明石先生的看法。联合国的《联合国人员和有关人员安全公约》应被解释为涵盖文职人道主义工作人员以及非联合国机构工作人员的安全。我们对于这一点不能等得太久。越快做到这一点,所有人道主义工作人员就会更安全。

第二,大会去年根据格拉萨·梅切尔的调查研究通过了一项里程碑式的决议,即有关儿童权利的第51/77号决议。它在其中一部分指出,对武装冲突中的儿童的人道关切应充分反映在联合国的实地行动中。我要大胆地提出,儿童基金会因此建议必须在安全理事会所规定的维持和平和遣散任务中具体考虑到对儿童的特殊保护需求。

第三,第51/77号决议在这方面也清楚地标明了方向,请各国政府把让所有可能的维持和平人员了解其对冲突中妇女儿童的义务并入各国政府将对他们提供的培训中。但我们要具体地进一步敦促使对人道主义和人权法律的了解成为联合国实地行动中的所有军事和文职人员征召培训的明显特点,以使他们能够了解对《儿童权利公约》和1951年的难民公约规定的具体实行。

第四,我要代表儿童基金会再进一步阐述。我们欢迎符合人道主义和人权法律的联合国维持和平人员的行为守则,并希望它将得到进一步的制订。儿童基金会对维持和平行动范围内设制一名处理任何调查和惩戒程序的调查员的设想感兴趣,我

们认为这值得推行。

这不时成为必要的措施。安全理事会将知道,格拉萨·梅切尔的报告在12个国家案例调查中的六个国家查明在维持和平人员到达后儿童卖淫情况的上升。

第五,我要在这三个方面作更具体的阐述。

关于娃娃兵的问题,我们认为各项和平协定和维持和平任务应具体地列入有关18岁以下参加冲突的儿童的遣散和重新融入社会生活的规定。我们从冲突后的情况中了解到,这是完成一项任务中的最艰难部分,因为它比使成人重新融入社会生活需要更多的时间,并需要长期的支持。

关于地雷问题,儿童基金会认为,所有实地行动都应在其有关该行动的任务中有一项涉及扫雷和提高地雷意识教育的具体排雷规定。我要非常沮丧地指出,我们正在战胜地雷的战斗中失败。它们的扩散要比排除更快。每年有5 000至8 000名儿童被炸死或被炸残。因此,以其明显性质而言,它间接地是一个安全理事会的问题。

关于制裁问题,我们认为制裁如果谨慎地选择目标,是有益的。但情况并非总是如此。因而脆弱的人口——即妇女和儿童——就会受害。当然,对于人道主义援助的流通有例外,但如果规定不是不恰当的话,这些例外有时以多变和武断的方式实行。例外必须受到保护,我们建议应在实行制裁之前和期间把一项对儿童影响的评估附在制裁的职权之上。

我想结束这种评论。我谨指出,政治、安全和人道主义情况之间的联系很少如此生动地铭记地儿童基金会的心灵的呐喊中,我们对此加以赞同:即东道国或国际社会必须把难民中的武装分子分隔开来——注意:安全理事会或者我们将象我们在曾肆无忌惮地犯下滔天罪行的大湖区的情况一样,一步走错而带来10倍的恶果,这是明石先生所指出的情况。最近发生的情况只是这种丑恶现象中最近的一个例子。

因此,我们也赞同难民办事处有关允许进入冲突局势的呼吁,这是提供人道主义援助必不可少的一个要素。这些国内冲突如此复杂,已经堕落成为如此邪恶的屠宰场,甚至儿童也遭到任意射杀和残忍对待。而且情况正在恶化。必须在某个地方划

线为界。

安全理事会越来越多地参与对人道主义行动的支助。军事和文职维持和平人员正在越来越多地被用来确保安全地向平民提供人道主义援助。正是安全理事会将把人权和人道主义法编织为政治、安全、发展与人道主义的网络。

儿童基金会是一个很小的角色;我们知道这一点。但是我们在冲突之前、冲突期间和冲突之后总是在那里。儿童是我们的任务。儿童始终在那里。我们希望,这些政治审议将导致越来越大胆和更有信心的倡议。

主席(以英语发言):下一位发言者是红十字国际委员会驻联合国代表团团长彼得·金先生,安理会根据其暂定议事规则第39条向他发出邀请。我请他在安理会席位就座并发言。

金先生(红十字国际委员会)(以英语发言):主席先生,我们确实感谢能够参加本次重要辩论,我们谨感谢你和安全理事会其他成员今天提供我们这次机会。

安理会官员知道,红十字国际委员会作用就是不加歧视地保护和协助武装冲突和内部动乱的受害者。这些受害者主要是平民,其中包括在自己国内流离失所的人民和难民。在内部流离失所的人当然属于今天辩论标题所说的"其他人"。在我们看来,这些人的困境和痛苦没有获得足够的注意,尽管国际上为他们作出了努力,因为注意的焦点通常被放在真正的难民身上。

红十字国际委员会对国际人道主义法承担着特殊的责任,安理会知道,该法禁止强迫驱离平民。它的许多规则经常遭到忽视和大规模的违反,这种违反常常导致整个人口的出逃。结果,大批人民失去任何生存的手段。他们不仅需要援助,而且需要得到保护。

今天,获得人道主义援助的基本权利经常遭到剥夺。这有许多原因。有关方面拒绝让人进入,他们倾向于提出有关安全的虚假的论点,还有救济工作人员本身成为蓄意攻击的目标。平民中武装人员的存在,特别是在难民营中的存在也使人道主义行动变得更加困难。

大批人民的生命与安全受到威胁，人道主义组织正在寻求解决方法，以便能够执行其各自的任务。在联合国系统内，它们经常依靠武装押送。红十字国际委员会选择了另一种方法，它经常有机会对其政策发表公开声明。它认为，人道主义组织需要保持严格的非政治和不偏袒的工作性质。我们感到，武装押送可能破坏其不偏袒的地位，因为武装部队直接参与人道主义行动很容易在地方当局和人民的脑中同政治或军事目标联系起来，而这些目标远远越过了人道主义的关切。我们认为，这种感觉的重要性是非常要紧的。

我们坚决相信，不仅人道主义援助和政治行动必须彼此分开，而且它们也必须被认为是真正分开。武装干预的目的应当是确保人道主义行动的环境。此外，提供人道主义援助不应当同政治谈判中的进展联系起来——而过去经常是这样的——或是同政治目标联系起来。它应当在一个政治进程中并行展开，该进程的目的是解决冲突的根本原因并实现政治解决。人道主义援助不应当成为一种工具，以掩盖缺乏采取适当的政治行动或为这种政治行动的不足之处进行补偿的决心的事实。我们认为，没有任何东西能够替代寻找政治解决的政治意愿。

这方面的责任是共同的。人道主义组织的作用是根据受害者的需要提供援助并促进对其的保护，国际社会必须帮助确保这些组织进行工作的安全的环境。换句话说，它应当创造必要的人道主义空间。

首先，难民营中带武器的所有人必须被解除武装和关押起来。我们知道把真正的难民同交战人员区分开来是多么困难，但是，进行这一区分对有效的援助与保护来说是极端重要的。只有采取迅速行动才能保障难民营的平民和人道主义性质，并为真正的人道主义援助与保护创造适当的条件。因此，我们呼吁各国协助这一困难但却是关键的努力，因为在这种情况下，需要采取政治行动，也就是警察或军事性质的行动。

鉴于这种局势的紧迫性，必须确保能够立即采取人道主义行动。但是，鉴于这些问题的复杂特点，在人道主义机构同国际社会包括安全理事会之间进行密切的协商

是至关紧要的。人道主义组织必须本着互为补充的精神尽早在各级水平上同维持和平部队进行密切协商。幸亏,这种对话已经成为固定的作法。经验表明,应当在可能影响到人道主义行动的任何维持和平任务的筹备阶段开始进行协商。这有助于加强彼此尊重和对其各自的任务和局限的了解。我们希望,我们参加今天的辩论将在这方面作出有益的贡献。

最后,请允许我再指出,人道主义角色之间的协调比以往更加重要。红十字国际委员会同联合国紧急救济协调员进行积极的合作,它目前正同联合国主要人道主义机构进行持续的业务对话,特别是联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会和世界粮食计划署。但是,在这一过程中,红十字国际委员会的关切始终是使其活动符合独立、中立和不偏袒的原则。

主席(以英语发言):我谨通知安理会,我收到阿尔巴尼亚和所罗门群岛代表的来信,他们在信中请求邀请他们参加安理会议程项目的讨论。根据惯例,如安理会同意,我提议根据宪章有关条款和安理会暂行议事规则第37条,邀请这些代表参加讨论,但无表决权。

没有人反对,就这样决定。

应主席邀请,库拉先生(阿尔巴尼亚)和霍罗伊先生(所罗门群岛)在安理会大厅一边为他们保留的席位上就坐。

埃拉拉比先生(埃及)(以阿拉伯语发言):首先,请允许我对安理会今天在大韩民国主持下开会表示满意。主席先生,我谨感谢你召开这次关于冲突情况下保护向难民和其它人提供人道主义援助议题的一般性辩论。埃及代表团希望这些讨论将有助于加强安全理事会在冲突情况下向难民及流离失所人员提供必要保护的作用。

埃及政府充分赞赏许多人道主义机构和组织的活动。我们特别感激明石康副秘书长和联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的代表、联合国儿童基金会和红十字国际委员会的发言,这些发言涉及到我希望安全理事会将考虑采纳的几点。

近年来,国际舞台上发生了许多积极的变化,必须强调那些已发生的其性质为由安全理事会处理的冲突。在这方面,可以说1990年代的冲突有以下特点:

首先,这些冲突往往是内部的,国家内而不是国家间的。第二,冲突各方有时无视国际法标准,尤其是国际人道主义法。他们甚至以各种可以使用的手段攻击各界平民并在当他们认为他们这么做不会受国际社会惩罚时坚持这种行动。第三,蓄意以无辜平民为目标,这可以解释最近难民专员办事处估计所有冲突受害者90%是平民而不是军事人员。第四,有些交战方今天感到人道主义援助是一个合情合理的目标,因而他们可以设法加以控制并从中牟利。第五,人道主义援助工作者今天很容易受交战各方之害,这些工作者在受袭击中丧生或受伤的人数因而增加了。第六,联合国维持和平部队的任务包括保护和保障难民以及人道主义援助的流通时,他们遇到很多困难。

安全理事会所代表的国际社会应时刻保持警惕并应有办法对付威胁国际和平与安全的危机,尤其是那些导致诸如以武力驱逐平民,迫使他们在邻国避难等可悲人道主义局面。

我们重申,安全理事会在具有人道主义内容的危机中草拟任何包括军事内容的行动任务时,应考虑以下因素:

第一,安理会应以全面的观点和统筹的办法考虑这一危机,分析冲突的深刻根源及其爆发的情况。它不应将其行动限于补救冲突的某些后果,诸如其人道主义的反响。

第二,应区分维持和平行动的责任、性质与目标和人道主义援助的性质和目标。

第三,任务应包括难民自愿返回和重新安顿以及对财产损失的赔偿等的特殊规定和安排。

第四,应具体确定作为联合国部队和武装冲突各方之间关系基础的接触规则。在这方面,我们谨指出大会建立联合国紧急部队两年之后由哈马舍尔德秘书长在

1958年8月提交的重要报告。这份报告确定了联合国部队自卫行动的限度：

(以英语发言)

"…似乎为联合国紧急部队确定了一个合理的定义，其适用的原则是进行这一行动的人员绝不可首先使用武力，但有权以武力对付武装袭击，包括企图使用武力进行武装袭击，包括企图使用武力使他们撤出他们按照在大会授权下和在大会决议范围内行事的司令官的命令所占领的阵地。"

(以阿拉伯语发言)

矛盾的是，为大会所建立的传统维持和平行动定下的规则明确包括保卫交付给这些部队的授权。今天，不幸的是，在诸如联合国部队在波斯尼亚所面临的困难和复杂得多的情况中，我们看到安全理事会根据宪章第七章建立这些部队，而全世界却在其电视荧屏上看到在波斯尼亚的部队受到的伤害、屈辱和蔑视，但他们却没有能力或权限保卫他们自己或他们的受权。

这是不能接受的，并且决不能再次发生。这种不能接受的情况的一个明显例子是在波斯尼亚建立的"安全区"的经历。自1993年4月16日起，安全理事会通过了一些决议，宣布某些地区为"安全区"，在这些区域中，冲突各方将不进行武装攻击和其它敌对行动。但是，维持和平部队未能保护"安全区"，安全理事会未能采取任何行动维护维持和平者的自卫权或他们的保护其使命和任务的权利。

因此，埃及代表团建议全面审查采取和平行动的准则，以便更加充分地阐明这些准则，以处理安理会今后可能面临的局势。正如明先生刚才所说，分配给维持和平行动的任务应该同授予它的职能相称。

谈到非洲，我们注意到该大陆问题的人道主义方面不断增长。例如在索马里，中央政府于1991年垮台；随后爆发内战，导致大批难民涌入邻国。这一问题迄今继续存在，只有当我们找出并解决其政治原因时，这一问题才能得到解决。我们还指出，其

他发言者提到的悲惨的大湖区人道主义局势不能在不顾这场危机持续存在的因素和根深蒂固的原因的情况下予以处理。

此类危机突出了国际援助工作者所面临的问题。这里的因素包括以下几点:第一,正如红十字国际委员会代表所指出的,必须向工作人员、其总部、车队及其运输提供在每个情况下所需要的保护。第二,他们必须畅通无阻地接近难民。第三,必须在政府间援助机构和非政府组织之间进行更大的协调。

安全理事会和大会必须紧迫地在政治上甚至军事上对这些危机作出反应方面发挥更大的作用。这需要政治意志。埃及代表团认为,这一点是能够实现的。第一,我们必须强调,所有各方必须尊重有关难民和国际人道主义活动的所有国际文书。应该对有关各方施加适当的政治压力以尊重这些文书。所有各方负有集体责任尊重《1949年第四项日内瓦公约》;必须促使国际冲突各方尊重他们根据各项《日内瓦公约》所承担的义务。第二,必须尊重《1951年联合国关于难民地位公约》中规定的关于不驱回难民的原则。

我们还必须考虑确定进行人道主义工作的全面方法,在同人道主义舞台上的所有行动者充分磋商的情况下考虑到冲突地区的政治、经济、军事和人道主义方面。我们必须尽一切努力使难民撤离交战者之间的前线,并禁止交战者将难民当作讨价还价的筹码。我们必须审判那些应对违反有关难民的国际法行为负责者:在这里,执行审判对于实现和平和持久地政治解决任何冲突是至关重要的。

1990年代的冲突是复杂的;这些冲突跨越国界。因此,重要的是以综合的方法处理这些冲突所造成的人道主义问题,有关国家政府和联合国有关机构、包括作为主要机构的联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和其它人道主义机构之间的完全协调。

我们赞扬绪方贞子夫人所作的努力,并强调难民专员办事处在协调援助难民国际努力方面的特别职责和作用。我再次表示希望,今天的审议将确定一个更加明确的、更加全面的保护难民的形式。

德雅梅先生(法国)(以法语发言):主席先生,我们感谢大韩民国和你进行这场及时的辩论,这场辩论是在最近的危机所引起的人道主义关切变得越来越强烈的时候进行的。

主席先生,你举行这次会议以讨论题为“保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助”的项目。正如你给该项目所下的定义一样,并且正如安理会所同意的,我们审议的目标是非常确切的:它涉及保护人道主义援助,而不是保护难民或流离失所者本身;或者是建立和保护安全区这一较为笼统的问题,或者甚至更笼统地说是政治解决冲突局势的问题。

正如我说过的那样,我们的目标是确切的:即讨论保护人道主义援助。因此,我将在发言中着重谈这一点。我知道,许多其他发言者将泛泛而谈,并将谈论保护难民的整个问题,但是,我认为这一具体的项目非常重要,我们有充分的理由重视这一项目。

我们谈到平民,正如其他发言者已经指出的,平民成为目前冲突、不管是国内冲突还是国与国之间冲突的主要受害者。这些赤贫的人民被迫离开家园并在自己国家或者其它地方避难;他们依赖人道主义援助,人道主义援助除非得到保护,否则送不到受害者手中。国际社会有能力并且能够有意志向这些陷入困境的人民提供援助。联合国、安全理事会、联合国各机构、特别是联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国儿童基金会和世界粮食计划署(粮食计划署)、红十字国际委员会(红十字委员会)、和各非政府组织的工作通常使之可能调动提供这一人道主义援助所必需的资源。

但是,主要问题是阻碍这些机构和组织的工作的障碍:不让接触、武装分子抢劫或威胁抢劫;以及攻击人员,这经常使得人道主义援助无法到达受难人民手中。我们知道,儿童基金会官员最近已成为直接攻击的受害者。

安全理事会拥有什么工具来处理此类局势呢?其中第一个工具包括构成人道主义法的各项案文,即埃及代表早些时候提及的依现行公约建立的一套规则,例如1949

年和1941年《日内瓦公约》。显然,安全理事会确实诉诸这些文书。安理会最近曾在东扎伊尔流离失所者问题上诉诸这些文书,确定了有关各方严格遵守国际人道主义法各项原则的义务。

不幸的是,特别就最常见的案例——国内冲突——而言,仅仅呼吁大家遵守国际人道主义法显然在鼓励交战各派确保人道主义援助自由运达平民手中方面作用不大。重申国际人道主义法显然是必要的,但现实迫使我们断言,该法经常受到蔑视。

因此,我们必须处理这种情况的后果。我们必须采取进一步措施,而不是仅仅提醒人们其契约义务,我们必须提醒交战各方领导人注意其各项责任——但我们提醒他们的方式应使他们感到制裁的威胁。必须让人们知道并表明,交战各方领导人得就其犯下或命令他人犯下的任何违反准则行径向国际法庭负责。在这方面,近年来,自从安全理事会1992年设立前南斯拉夫问题国际刑事法庭和1994年设立卢旺达问题国际刑事法庭以来已取得进展——对此应加以鼓励。

我们知道,在导致建立常设国际刑事法院的工作范畴内,人们自然设想安理会可将诸事项提交法院。我们逐渐看到地平线上出现迹象,表明制裁威胁会使交战各方三思,并迫使它们以更加符合各方商定但迄今经常被蔑视的国际准则的方式行事。

安全理事会在不诉诸武力情况下努力实现遵守公约准则方面可以采取的另一行动方针是进行经济制裁。目前冲突的性质,特别是民兵——该词指的是不受政府当局管辖的部队——之间冲突的性质显然使人们难以用制裁迫使交战各方遵守国际人道主义法。另一方面,当国家为冲突方面时,安理会实行的制裁会有更大效果。我认为,我们已看到,前南斯拉夫的冲突就表明了这一点,在那里安全理事会进行的制裁毫无疑问已迫使冲突一方面改变立场,更多地接受人道主义法。但在国内冲突的情况下--不幸的是,这种情况更加经常——经济制裁经常采取威胁形式,在这种冲突中,可以进行威胁,但没有直接效果。

安全理事会所处理的人道主义局势的严重性要求人们采取紧迫行动,并促使我们考虑更激进的解决办法。在大多数情况下,我们提及的手段,无论是法律的还是政

治的，司法的还是法律的，只有经过很长一段时间后才会产生效果。就眼前而言，我们应该诉诸第二类手段——军事性手段。

提供人道主义援助的迫切需要可能迫使安理会提供军事保护。应由安理会决定，是部署联合国部队，还是授权派遣多国部队。已经作过这种决定。在前南斯拉夫案例中，安理会曾把联合国保护部队（联保部队）的任务规定扩大为旨在确保人道主义援助运送工作安全的使命。最近，即1996年11月，安理会又授权派遣多国部队，旨在促进和支持向基伍区域难民运送援助。众所周知，该部队最后没有得到部署。法国当时曾对此表示遗憾，我们也警告人们注意其后果。这些后果今天已十分明显，而且来势汹汹。我们大家都知道儿童基金会代表几个月前向安理会提供的直接证词。这些披露的情况没有给联合国或安全理事会增光，我希望在此议席就座的每个人都铭记披露的这些情况。我再说一遍，我们听取了儿童基金会代表刘易斯先生的直接证词。

最近，安理会已授权建立驻阿尔巴尼亚多国保护部队，其具体任务和使命是为运送人道主义援助提供便利。这项任务规定十分准确，因为当问题为诉诸武力时，而我认为事实有时表明这是必要的，我们必须严肃、认真和准确。我们必须有一项明确规定的任务，而不要设想一种将意味长期行动的政治解决。我们必须务实。如果我们想设法使各方达成协议，我们就必须认识到，各方可能受到诱惑而拒绝达成协议，因为它们就其行动的性质而言，阻碍了人道主义援助的运送工作。必须铭记，各方可能会拒绝。正如埃及代表早些时候强调的那样，我们必须引用《联合国宪章》的规定，并设想诉诸第七章。

我们还必须允许使用武力的可能性，因为我们所谈的是保护、克服障碍和实现目标：提供人道主义援助。主席先生，这就是你决定举行这次辩论的道理。因此我重复，正如埃及代表刚才所说的那样，我们必须界定作业规则，是的，以正当自卫为基础，但也允许有效地保护那些提供人道主义援助的人。

因此，安全理事会有手段实现我们大家都想到的目标：保护在平民人口日益成为

冲突的牺牲品和主要受害者的局势中进行的人道主义援助。这些手段是存在的。剩下的就是使它们更加具体,并且十分现实地使用。但我们最需要的还是使用这些工具的意愿。在每一项问题上,结果都取决于联合国会员国向联合国提供的人力和物质支援,取决于会员国实现我们在安全理事会决议中规定的目标的意愿。

从这一点来看,我们在前南斯拉夫的经验很有教益。我们知道,在1995年,需要大大提高安理会成员的意愿,才能使我们通过的决议充分有效,确保我们所拥有的手段足以满足我们的需要,并最终实现已制定的目标。

结果取决于为联合国提供的资源,会员国的意愿,取决于会员国用于直接和个别的说服当事各方尊重安理会规定的原则的影响手段,它们有时认识当事方面,或者同它们已建立联系。

约翰·韦斯顿爵士(大不列颠及北爱尔兰联合王国)(以英语发言):主席先生,祝贺你今天出席这次会议,欢迎。

今天辩论的内容广泛。它所提出的问题是重要的,但不能抽象地处理这些问题。安理会必须面对的每一种局势都不同,仔细拟定的公式和学术见解价值有限。但是,安理会在过去几年处理复杂的人道主义紧急状况已有相当经验,并能从这一经验中吸取教训。

首先我们认为,安理会必须考虑到造成这些错综复杂的紧急状况的根源。这些状况的起源几乎无一例外的都是政治性的——常常是因治理不善、压迫少数民族、侵犯人权和争夺土地及其他资源而引起的国内冲突的结果。人道主义行动能够提供救济,但它不能替代长期的政治解决。安理会必须确保它对一场迫在眉睫的人道主义危机的反应是一个更大的战略架构的一部分。

第二,安理会必须及时准确地了解当地的局势。不幸的是,这种情报经常不够。必须进一步努力,增加联合国情报来源,并确保加以最佳利用。

第三,安理会必须认识到,帮助人道主义机构获得一个安全的环境,或者保护提供人道主义援助,常常会有政治后果。在可能的情况下,应在当事各方同意后再干

预。但是,常常可能得不到这种同意,或者同意不完全,不可靠,尤其是在国内冲突情况下。这种时候,一项为人道主义援助工作提供保护的决定几乎必然是一项政治行动。

仅仅部署武装部队就会在实地产生后果,冻结那里的政治或军事局势,或者改变力量平衡。一旦部队参与建立安全地区,保护救济车队,或者把真正难民同武装分子分开,他们所参加的行动,其影响远远超出纯粹的人道主义。正如波斯尼亚和卢旺达所示,保持政治中立和不偏不倚变得极端困难。

第四,安理会必须认识到,为人道主义干预提供保护不是一种软选择。部队必须有适当的装备,以应付可能面对的威胁;部队必须有一个明确并可行的任务授权,并且授予适当有力的接战规则。这可能需要配有重型武器的维持和平部队,根据《第七章》规定作业。过去我们经常要求军队完成不可能完成的任务,又不给它们所需要的资源。

一旦安理会选择授权进行这样一次行动,多职能维持和平的正常教训都适用。这场行动还必须有一项明确和积极的新闻政策,并同各人道主义机构密切协作,虽然各不同方面将需要保持它们各自明确的特征。如果有的话,秘书长特别代表能在促进这种协调方面起关键作用。

第五,归根结底,安理会必须自己负责决定支持人道主义目标的任何行动的形式、格局与目标。人道主义机构有它们自己的重点是可以理解的,它们并非总是或者一定是安理会必须考虑的各种广泛因素的最客观的意见来源;而且我冒昧地说,有时它们对维持和平行动能够取得的结果过于乐观。尽管如此,在拟定行动授权与概念时,显然必须考虑到向难民专员办事处和红十字国际委员会这样机构的意见的。

正如过去几年中所发生的事件表明,人道主义危机,特别是大规模难民移动,常常有影响区域和国际和平与安全的后果。安全理事会有责任对这些危机作出反应,但是安理会不能孤立地处理这些危机。人道主义危机不属于一个单独课题,也不是由它们自己的特别规则和考虑的单独范畴。在对付这种危机时,安理会必须制定一

项通盘战略，即解决人道主义的症状也解决背后的政治根源。而且在进行任何行动，为人道主义作业提供保护时，必须遵守适用任何联合国维持和平行动的同样条件与标准。

拉夫罗夫先生(俄罗斯联邦)(以俄语发言)：主席先生，我们非常高兴地看到你主持安理会，并重申我们愿意在大韩民国担任安理会主席的本月中，为安理会工作成功而努力。我们也感谢明石副秘书长以及联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会和红十字国际委员会代表在这次会议上的发言。

安全理事会正日益重视和把越来越多的精力用于危机与冲突的人道主义方面。安全理事会的工作同处理紧急人道主义局势的联合国机构各种机制之间的联系是客观存在的。人道主义社会所面临的威胁性质已发生了变化。越来越少的维持和平行动具有“经典”要素。我们日益面临保护处于冲突局势中人们的情况。这也涉及注意人的安全——这是全面安全现象最重要的方面。

许多现代危机的破坏性动力是：暴力的受害者不仅包括平民，也包括为他们提供人道主义援助的组织。其结果是这些人道主义组织的任务及其人员的生命受到危及。这造成了一个复杂的问题：旨在保护在一个“热点”的人道主义活动的维持和平行动能否在联合国兰盔不卷入敌对行动的情况下进行？

作为惯例，安全理事会应为人道主义组织的工作提供政治支持。在联合国维持和平行动具有明确人道主义内容的情况下，这点是明确的。但是，在这方面产生的问题也是可以理解的。我们不能忘记安理会的主要任务是维持国际和平与安全。

在联合国系统内外的人道主义机构还要执行其他任务。因此，我们不能真正谈论维持和平行动同人道主义行动之间的任何自动或陈规联系。

我们不要忘记作为一项原则，人道主义行动大不同于安全理事会所规定的行动。它们的决策进程和财政作法都不相同。联合国人员的行动是基于中立和公正的原则之上的，而联合国系统各机构的人道主义“形象”则意味着在全面维持和平行动方面，这些人道主义组织保持对政治和维持和平努力的某种独立。这些维持和平

行动是在秘书长的特别代表的总领导下进行的,而人道主义组织则仍对其自己的总部负责。

出于政治目的利用一场人类悲剧,这是不许可的。迫使难民返回或在未授权下使难民返回或向装作是难民的武装分子提供人道主义援助,这不能得到安全理事会或联合国维持和平行动人员的支持或授权。

还不能许可的是冲突一方将平民用作实现军事或政治目标的工具的任何企图,例如波斯尼亚安全区的案例。十分重要明确的是规定维持和平行动的任务以及确定可达到的人道主义目标,这些目标得到物质和财政资源的支持。在制定一项行动计划时,安全理事会可在更大程度上利用人道主义事务部、联合国难民事务高级专员办事处(难民事务办事处)和其他人道主义组织的专门知识以及它们对解决涉及难民、流离失所者和人口中其他易受害部门局势的前景评估。

迄今在若干案例中尽管所采用的战略基本上是正确的,但却未得到必要的专门知识或明确、具体行动的支持。在安全理事会内已谈及许多情况了,如关于严重低估了扎伊尔东部难民的局势及其对军事和政治局势的影响。

另一例是格鲁吉亚阿布哈兹。由于未找到回归难民这个关键任务的解决办法,所有政治努力都处于僵局。今年3月,在独立国家联合体(独联体)国家首脑会议上,作出一项决定以实施若干措施——目前正在详细制定——目的是为了难民和流离失所者有组织的返回。但是,重要的是这些措施得到人道主义组织和正在更为积极地促成格鲁吉亚-阿布哈兹解决的各国的具体物质支持。必要的资源,包括指定用于排雷和重建社会——经济基础设施的资源,可通过联合国秘书长设立的特别基金运送。

在塔吉克斯坦也极其需要国际社会作出更多努力提供、保护和分发人道主义援助,以便为难民安全返回创造条件。这是大会最近通过的决议所含呼吁的主题。为实现这些任务所提供的积极援助将是对塔吉克斯坦内部问题解决进程的真正支持。

难民返回的问题对于若干其他冲突(如波斯尼亚冲突和东斯洛文尼亚冲突)的成

功解决是个关键问题。正是这类具体措施将证明联合国在维护国际和平与安全的努力中有能力充分发挥人道主义因素的作用。

安全理事会的任务不仅保护为苦难中的人民提供的人道主义援助。今天的辩论主要应帮助我们促进安理会在解决具体冲突局势工作的效力,更充分地考虑人道主义危机的痛苦经验。

弗洛索维兹斯先生(波兰)(以英语发言):主席先生,首先请允许我热烈欢迎你,并对你及时安排这次公开辩论表示我国代表团的深切谢意。对受害于自身无法控制的情况并不得不依赖他人帮助的所有那些人的命运,我国一贯十分敏感。

平民百姓是主要受害者,并常常是现代战争的主要目标。面对蒙受战争和冲突的暴行人民的人道主义局势不断变化的情况,安全理事会同其他主管机构和组织一起将不得不全力对付随之而来的各种挑战。在这方面,我们认为必需强调安全理事会今天和未来都应将注意力集中于由于其任务范围内的局势所造成的人道主义紧急状况。或集中于如不适当处理便会导致具体出现此类局势的那些人道主义事态发展。

在涉及议程上的问题之前,让我再谈一点。我国代表团认为,应更多地利用预防性外交以便避免或减少对于人道主义援助的更复杂和更昂贵的任务的需要。我们认为改善国际社会预防能力的方法还远未得到充分探索。例如,我们认为区域组织在这些努力方面可发挥更大作用。我国代表团还认为,使秘书处已在运作的预警系统进一步完善在这方面将是有益的。

遏制和最终消除人道主义紧急状况的最佳办法是促进其根本原因的政治解决。不论有多么重要和必不可少,对于现有的危机和冲突,人道主义援助只治标,不治本。对于具有国际规模的危机和冲突,重要的是找到方式方法,使有关各方相互谈话、谈判和达成协议。我们赞成安全理事会在最早的阶段同一个区域的各国和有关区域组织建立联系,以便讨论局势并审查对手头问题采取协调作法的可能性。当前和未来的人道主义局势应在这种讨论的议程上占突出地位。我们认为安全理事会需

要更多地注意冲突局势中的人道主义方面。例如,我们会欢迎联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和人道主义事务部在安理会审议的各个阶段——包括最初阶段——的情况简介,联合国难民事务高级专员绪方贞子夫人最近的情况简介,就是这种工作的有益之处的出色例子。绪方夫人除了安理会了解冲突地区目前局势之外,还大大加深了安理会成员对不同冲突层面之间十分复杂的相互关系的了解。

是否、何时以及如何使用武力保护难民和其他平民并确保安全运送人道主义援助的问题,具有无可争议的重要性。它受到安理会十分频繁的讨论,列入维持和平行动特别委员会以前一些每年举行的会议的议程,正得到大会和平纲领非正式不限成员名额工作小组的审议。安全理事会最近授权了两项由有关国家集团进行的军事行动,两项行动都旨在协助向需要帮助者分发人道主义救援,而两项行动也都必须在敌对至少是不友好的环境中进行。其中在扎伊尔的第一项行动在实际开始前就被命令停止。另一项在阿尔巴尼亚的行动正在展开。要彻底说明这一情况,就需要回顾秘书长报告所载的关于为在布隆迪的人道主义干预行动设立部队的设想。有关国家的行动能否象一些人所设想的那样成为所有人道主义需求的解决方法,人们仍拭目以待。我们认为,安全理事会应继续它今天所展开的讨论,以更好地确定授权这种行动的方式。联合国迄今尤其是在本组织在波斯尼亚—黑塞哥维那和在索马里的行动方面的经验,在这方面是极为有意义的。

尽管有这些授权有关国家集团采取涉及《宪章》第七章的行动的情况,但对所谓联合国针对人道主义紧急情况采取例行维持和平行动的需要,是不会消失的。因此,我们势必要继续面对当代联合国维持和平行动既要公正、而且又要除自卫之外不诉诸武力的进退两难的处境。我们认为,《宪章》的规定并不排除为人道主义原因而使用武力。然而,所涉及的部队必须有适当的授权,即兵力、装备和参与行动的规则符合对它们的期望。安全理事会在决定进行将意味着为人道主义行动提供军事支持的任何人道主义任务之前应彻底地评估全盘局势,以确定是否已没有包括政治手段在内的减轻紧急局势的其他手段。

难民专员办事处和人道主义事务部的投入以及该区域各国和各区域组织所提供的情况和分析,仍然将对安理会有关该问题的讨论具有至关重要性。

主席先生,你在你对今天辩论十分有益的指导方针中,特别提到制裁是用于使各方遵守国际法原则以及使它们对其人民的需求作出适当反应的工具,除其它外,让那些受苦受难者不受阻碍地接触人道主义组织并获得救援。我国代表团认为,不应排除国际社会所掌握的任何劝说手段,但在实行任何手段时,都应十分谨慎地考虑到它们可能带来的无意的后果以及它们持续执行的机会。

已经数次指出,冲突各方蓄意把平民,特别是难民作为目标,相信这会推进它们的政治和军事目的。侵犯人权和违反国际人道主义法的现象,已成为目前正在进行的冲突的人所共知的特点。我们认为,必须确保调查这些罪行,而肇事者一经发现有罪,必须受到适当的惩罚。

请允许我就安全理事会授权的联合国行动中的人道主义任务再提两点看法。第一点涉及协调的问题。我们认为,这些行动日益复杂的性质,突显了秘书长的特别代表发挥更大作用的必要性。第二点,人道主义援助无关政治;它关系到生命。我们应尽全力防止使人道主义救援政治化。

我国代表团要借此机会向各人道主义组织的所有成员致意。他们的工作挽救了数以千计的生命。我们有责任帮助他们完成其各自的任务。最后,我要强调:我国代表团完全赞同荷兰常驻代表将代表欧洲联盟和联系国家所作的发言。

奥斯瓦尔德先生(瑞典)(以英语发言):主席先生,你今天作为韩国代表团团长坐在这里,是极为受欢迎的。荷兰代表将在辩论的晚些时候代表欧洲联盟发言。我们完全支持他将作的发言。

在全世界各地的冲突中,我们多次面对双重的悲剧。男人、妇女和儿童被驱离家园,也成为非人待遇、野蛮袭击和有时甚至是屠杀的目标。

最近的内部冲突对国际社会构成新的挑战。冲突受害者被剥夺了急需的紧急救援,被迫步行数百英里寻找安全,并死于偏僻的荒野。而到那里提供帮助者则被拒绝

接触到难民，甚至自己也日益成为这种暴力的目标。

各国内部对人身安全的大规模袭击及公然侵犯人权的现象，预示着对区域和国际安全的威胁。因此，常常需要安全理事会来解决如何在冲突局势中保护难民和向难民及其他人提供人道主义的援助重要问题。

瑞典欢迎本次辩论。它应成为安理会在该领域中提出具体建议并作出决定的一个步骤。

各国政府负有向其管辖内所有个人提供安全的重要责任。这项责任还意味着各国政府必须在缺乏提供这种保护和援助的能力的情况下寻求国际支持。但在政府权威崩溃的地区，也必须追究个别肇事者违反人道主义法的行为。

安全理事会的作用首先是最好在危机变为暴力性之前促进政治解决危机。和平解决冲突和预防性外交，当然是处理难民和流离失所者的根本问题的最佳方法。然而，安全理事会要在该领域中所考虑的行动是多面性的。安理会应发挥确保尊重国际人道主义法和人权的重要作用。安理会在每一种单独情况中的行动，也有利于发展各国、甚至非国家实体的行为准则。

保护人道主义援助是而且应当是结合很多维持和平行动所特别授权的任务。然而，甚至在没有联合国维持和平行动的情况下，安全理事会也必须确保充分掌握人道主义和人权的情况以及人道主义组织的要求。因此，安理会应与各人道主义组织定期密切协商，征求它们有关如何改进难民、流离失所者和人道主义救援工作者本身的安全的建议。

安理会就从危机一开始，就应利用其德义权威和政治力量，使冲突各方领导人铭记他们对在其控制地区内对难民和流离失所者以及人道主义人员所犯罪行的个人责任。同样，应强调获得人道主义援助的必要性。决不能接受不受惩罚的情况。安理会应考虑就这种罪行采取后续行动的方法和手段。各个政治角色最好从一开始就知道，如果他们参与违反国际人道主义法的罪行或不愿把肇事者绳之以法，就将面对何种后果。一个国际刑事法庭在这方面将是一个有用的工具。可在危机中部署国际民

警,以监测局势、帮助调查罪行和协助建设国家的法律机构。

危机的性质各有不同。对难民和流离失所人民的保护可能需要作出不同种类的安排。例如,应当分清在《联合国宪章》第七章的强制性局势下采取的保护措施和联合国其他行动范围内采取的措施。在安全理事会和救济机构之间尽早进行协商能够帮助确定适当的回应方法。

联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)承担着保护难民和其他类似难民身分的人民的独特的国际责任。接纳难民以及接受返回者地区的复杂的条件要求制定一个全面、针对具体情况的保护策略。瑞典欢迎难民专员办事处同联合国人权事务高级专员之间的密切合作,希望这两个机构能够从大湖区的经验中吸取有益的教训。

难民事务高级专员呼吁建立一支快速部署部队,除其他外,协助把军事团体同大规模流离失所情况下真正的难民分开。非常应当考虑做到这种隔离的这一和其他方法。对人道主义行动的保护不能同对贫困人民的保护分隔开来。保护人道主义资产和救济工作人员也许对人道主义行动的继续而言是必要的。但是,保护机制的首要目标也必须使平民的生命和生计不受威胁。

对手无寸铁的妇女和儿童进行的攻击曾被当作显示力量和控制并破坏社会结构和社区的武器。对难民的保护必须包括采取具体措施,保护妇女和儿童的安全。

人道主义走廊、安全区、保护区或任何其他形式的人道主义空间在一些情况下可以提供保护。联合国应当评估迄今为止这些机制的经验以及保护它们的措施。

也应当进一步探索联合国部队、民警或卫兵保护难民和流离失所人士的作用。

人道主义行动必须始终以需要和公平原则为基础。其完整性必须受到尊重。但是,我们不能指望以人道主义行动代替处理冲突本身及其根源的政治决心。人们日益认识到,复杂的人为危机需要我们作出国际反应,要集中政治、军事、人道主义和其他平民行动,以创造和平的条件,同时保护武装冲突的受害者。安全理事会必须承担这方面的责任。

主席(以英语发言):我现在以大韩民国外交部长的身分发言。我感谢一些代表团客气地让我在他们前面发言。

自从冷战结束以来日益增长的国家内部冲突构成了对国际和平与安全的新的威胁。这些冲突经常造成大规模的难民潮和在国内流离失所的人民。此外,随着流离失所人民的这一惊人的增长,还出现了一个危险的新趋势。难民不仅是冲突中意想不到的后果之一。交战各方本身蓄意制造难民。令人不安的是,无辜平民在这些冲突中经常被交战者当作目标,大批难民遭受暴行、恐吓和其他对国际人道主义准则的粗暴违反。

众所周知,在波斯尼亚—黑塞哥维那,交战者存心把平民赶出家园。在扎伊尔东部地区,人们也知道民兵把难民当作掩护混在无辜人民中间,滥用难民营提供的保护,并恐吓真正的难民,不许他们返回家园。

不用说,这种冲突的最终解决方法就是实现谈判解决和重建国家当局。但是,鉴于这样一种全面政治解决常常是不容易做到的,向难民提供人道主义援助就更加紧迫了。此外,在困难的条件下这样做确实是一项危险的任务。最近的经历表明,显然迫切需要改进对难民的保护,更有效地确保能够安全地向他们提供人道主义援助。大韩民国深感关切的是这一问题对国际和平与安全的影响,因此,我们已采取主动行动就这一问题进行公开的辩论。

今天,我们正在寻求安全理事会如何能够更好地支持冲突局势中人道主义援助问题的答案。安理会迄今为止的反映是多种多样的,其中包含了一定程度的反复试验,但是,总的趋势是进行更多的接触。大韩民国欢迎这一趋势,坚决相信安理会参与保护人道主义援助的工作能够更加连贯、更有效率和效力。在这方面,我们谨提出几项建议。

首先,当安理会决定在一场涉及难民的人道主义危机中需要进行维持和平行动时,安理会应当仔细确保行动的授权和能力以及对其的希望之间没有差距。在这方面可以从联合国在波斯尼亚—黑塞哥维那的一个指定安全区斯雷布雷尼察的经历中

吸取一些教训。安理会在甚至不存在和平最起码条件的局势下规定维持和平授权时应当特别谨慎和小心。

第二,联合国各机关和有关机构之间以及这些机构同其他机构和区域组织之间进行更密切的协调必然会加强国际社会向任何冲突中的难民和其他平民提供保护和人道主义援助的能力。

我们认为,安全理事会在这方面可发挥关键作用,它有权确定同危机有关的维持和平行动的授权并在必要时向秘书长的特别代表提供政治指导。秘书长的特别代表的作用尤其重要,因为他或她被授权确保不同的联合国和其他机构在现场以相互补充的方式执行各自的任务。有了安理会的明确的政治指导,秘书长的特别代表就能更好地对现场迅速转变的局势作出有效的反应。

第三,应当作出进一步的努力同现有的犯罪不受惩罚的现象作斗争,这种现象造成对国际人道主义法的不尊重。尽管已经发表了一些安理会决议和主席声明,警告受怀疑违反国际人道主义法基本准则的各方,但是尚未产生预期的影响。为了推动这些努力,安全理事会应当考虑对违反准则的各方采取进一步的惩罚措施,例如有针对性的制裁。

安理会也可以考虑设立被授予强行实施其决定的强大权力的临时国际法庭。例如,尽管前南国际法庭已经对促进人道主义法作出重大贡献,它缺乏实施权力,使得最知名的被控人员仍然逍遥法外。

关于保护人道主义援助的另一重要法律问题是如何加强旨在保护联合国和其他进行维持和平和人道主义活动人员的安全的法律基础。可以扩大现有的法律基础的范围,以包括联合国及其有关人员之外的其他类别的人员。

第四点建议是安理会进一步强调改进其预防能力。归根到底,预防危机的费用总是少于应付危机。在这方面虽然我们没有一幅详细的建议蓝图,但更有系统地使用各种机制,诸如包括事实调查团在内的预警系统,以及预防性部署等,可能值得进一步考虑。考虑到必须特别注意兼顾这种预防性活动的必要和对主权的尊重,更不

谈财政影响，这些任务可能并不容易。

最后但也很重要的一点是，我们认为安全理事会应提高其在人道主义危机一旦爆发时迅速反应的能力。在这方面，我们欢迎在建立一支联合国维护和平快速部署能力方面所取得的进展，包括平民和人道主义部分，并谨鼓励秘书处和会员国进一步加速建立这种能力的进程，包括常备安排。

我们应大力强调必须筹划全面对付大规模威胁人民安全对国际和平与安全所构成的新挑战。因此，我们认为今天开始的是一场关于必须扩大国际社会参与对付这些挑战的重要讨论。

最后，我谨向参加今天辩论的所有代表团和国际组织的代表表示赞赏。我们真诚希望我们的讨论将为国际社会采取更统筹兼顾和协调一致的做法铺平道路，以确保在冲突情况下保护向难民及其他人提供人道主义援助。

现在我恢复作为安全理事会主席的职能。

拉腊因先生（智利）（以西班牙语发言）：主席先生，首先我谨热烈祝贺你，并表示我们因你出席今天这次重要安全理事会辩论而感到荣幸。我还要祝贺你举行一次安全理事会公开会议讨论这一项目的伟大创举。各们成员知道，智利代表团一贯强调联合国的这一主要机构应高度优先重视人道主义问题。

让我重申若干我国代表团过去已经表达过的想法，以明确安全理事会今天必须处理的冲突的性质，并强调人道主义问题因而具有重要性。

我们知道，宪章给予安全理事会维持国际和平与安全的首要职责。在作出这一规定之初，这意味着处理具有国际影响的国与国之间冲突的责任。今天，安理会的议程越来越多地专门讨论内部冲突，在这些冲突中并非所有各方都是主权国家，而可能是这些国家中的集团和派系。这些冲突的特点是内战，带来了具大的人道主义危机；主要后果之一是大批难民盲流。

这突显了安全理事会在它所处理的危机中的人道主义责任。安理会在这一领域里的职权是明确的，但也许只限于在为建立和平与安全谋求政治协议时审议能够拯

救无辜生命的措施或行动。

朴先生主持会议。

在联合国系统内有许多人道主义机构以及非政府机构，它们越来越多卷入冲突地区的人道主义局势。这些机构从联合国难民事务高级专员办事处（难民事务高级专员办事处）开始，正在实地工作减轻冲突、战争和不容异己的受害者所面临的严峻和残酷的状况。这些机构的男女人员正在完成一项基本任务，而国际社会和安全理事会对这一任务并一贯给予应有的重视。

没有这些人道主义努力，冲突就会恶化，而我们都知道当冲突恶化时，它自然势必更加影响安全理事会主要关心的国际和平与安全。

为正确完成它们的任命，人道主义机构需要国际社会的支持。在实地最根本地支持形式是安全。我们的中心点是，在实地帮助冲突受害者的人道主义工作者应是安全理事会注意的重点。最近我们看到对联合国或非政府机构人员的多次袭击，造成死亡和伤害。这些人因为设法帮助冲突的受害者而成为受害者。

安理会应设法加强法律条款并利用可使用的机制保护人道主义工作者。对人道主义人员安全的威胁常常危及国际社会在一个冲突地区所能有的唯一存在。应该知道，这一存在是我们的存在。

1997年3月12日，安全理事会发表一项内容广泛的主席声明，其中除其他外表示严重关切和谴责不久前对联合国和其他与联合国行动有关人员以及国际人道主义组织人员袭击和使用武力的增多。国际社会，尤其是安全理事会，不能由于实际考虑或在某一国中的权威的实际状况而忽视人道主义问题。因此，我们同意联合国难民事务高级专员绪方夫人不久前提出的想法，冲突的政治解决应处理人道主义关切。

另一方面，我们必须继续强调冲突各方应承认在该地区提供援助的人道主义机构的中立和不偏不倚的原则。这就引起一个今后值得注意的议题：如何切实确保冲突各方会尊重无辜受害者——难民、流离失所人员和易受伤害群体——并会同意人

道主义援助机构同他们安全接触。在我们的声明和决议中,我们不只一次敦促冲突各方,包括非国家的各方,尊重国际人道主义法。但不幸的是,这一呼吁没有受到注意。

即使冲突以武力解决,也必须检查对日内瓦公约和人道主义法规则的尊重情况,这应包括所有有关各方的行动。这类行径的肇事者的个人责任是这一做法的一个自然结果。

非国家机构的行动应受制于国际合作的形式;自然,国家机构的行动也应该如此。

必须建立一个有权审判违反人道主义法者的常设刑事司法机构。我们认为,由国际法委员会提出的建立一个国际刑事法庭的建议草案为建立这样一个必需的司法机构提供了良好的基础。在该草案中所确定的罪行可包括违反国际人道主义法准则的行为。

作为1996年和1997年安全理事会的当选成员,智利正努力帮助国际社会、特别是安全理事会提高对冲突和人道主义悲剧之间的内在联系的认识。最接近由安全理事会所处理的冲突者经常是人道主义组织,有时比政府、军事部队或我们这些外交官更加接近。因此,除了各机构正在援助冲突受害者方面所做的基本工作外,它们还能够帮助各国政府更好地理解每个冲突的具体特点,因为它们身临其境。

出于这个原因,智利代表团把注意力集中在安全理事会和人道主义组织之间的关系上,促进它们之间的接触。在这一方面,我们应该铭记,联合国系统各机构可向安全理事会通报在这个或那个冲突局势中正在发生什么和正在做什么。因此,难民事务高级专员绪方贞子夫人不止一次地会见我们,向我们讲述尤其是在大湖区的难民所面临的悲惨局势。我们还定期收到联合国人道主义事务部提供的关于人道主义局势的最新情况。这种类型的信息交换是极其重要的,并且对安全理事会具有最重要的意义。

然而,有一些人道主义组织无法接近安全理事会。我指的是非政府人道主义组

织，象联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界粮食计划署和其他机构一样，这些非政府组织有工作人员在靠近冲突的实地工作，并且有重要的事情向我们说。

今年二月，我们采取了一种新的方法，安理会成员同联合国系统其他有关机构的主席团一起会见了在冲突地区有相当多工作人员的非政府人道主义组织的代表。根据安理会一个成员的倡议，人道主义事务部发出了适当的邀请，并主持了会议。根据这一方法，在今年2月12日，我们听取了牛津救灾组织、医师无国界协会和美国援外社对大湖区局势所作的讨论。那次会议是非常积极的，并且对安全理事会十分重要。会议为今后举行这种类型的其他会议开辟了道路。

这一同其他非政府人道主义组织接触的方法使我们能够大大地扩大与各种人道主义协商的范围。与此同时，它有助于支持人道主义界的内聚性和协调，并使它同安全理事会所作出的各项决定更加密切地联系起来。

我们再次表示，智利代表团感谢举行这次公开辩论，我们愿建议，秘书长制定一整套关于在冲突情况下保护向难民和其他人提供人道主义援助的综合但灵活的指导方针，以使安全理事会能够在不远的将来认真地审议这一非常重要的事项。

王学贤先生(中国)：主席先生，中国代表团非常高兴地欢迎贵国外长参加今天的安理会，并主持今天上午的会议。部长阁下刚刚对中国进行了成功的访问，这次访问必将对两国的睦邻友好关系的发展作出贡献。

难民是人类中十分不幸的群体，其命运值得深切同情。难民问题也是长期困扰国际社会的一个“老大难”问题。近年来，因地区冲突、领土争端、种族和宗教矛盾等造成的难民潮更为突出。这不仅使很多无辜的人陷入困境，给有关国家的社会稳定、经济发展留下长久的后遗症，也给很多邻近国家造成沉重的负担。

冲突地区产生难民的原因不尽相同，但解决难民问题和向难民提供人道主义援助的任务却是国际社会的共同责任。但我要强调指出的是，在联合国领域，人道主义援助活动主要应由负责这方面工作的部门和机构去做，而安理会应主要着眼于解决

政治问题和同安全有关的问题。因此,在理论上和实践中,有必要对此加以区分。

在冲突地区保护难民和进行人道主义援助是一项复杂而又艰巨的任务。联合国有关人道主义机构,尤其是联合国难民署,以及其它国际人道主义组织,例如国际红十字会在这方面做了大量的工作。我们对此表示赞赏,并将继续支持它们的活动。这些机构的人员经常在十分艰苦、危险的条件下工作。他们为了崇高的人道主义事业,洒下了辛勤的汗水,甚至献出了宝贵的生命。我们向他们深表慰问和敬意。

安理会肩负着《联合国宪章》赋予的维护国际和平与安全的重任,如何通过维和行动来促进和平解决地区冲突和保护难民及国际人道主义援助活动,值得深入研究。

我们认为,遵循《联合国宪章》的宗旨和原则,尤其是尊重国家主权、尊重当事国和当事方的意见,严守中立仍然是进行国际人道主义援助的重要原则。

当事国和当事方的政治意愿和合作是解决冲突和确保人道主义援助活动顺利进行的关键。从目前不少冲突地区情况看,实现民族和解,消除敌对和仇恨至关重要。国际社会应该多作促和努力。通过斡旋、调解及谈判等和平手段来解决冲突,这是保护难民的有效途径。

在联合国维和行动和进行人道主义救援行动中,安理会有一种动辄援引《宪章》第七章,甚至授权使用武力的倾向。我们认为,这样做未必有利于解决问题,而且往往会使问题复杂化。因此,我们不赞成这种倾向。我们还认为,在确有必要的个别情况下,为了保护人道主义救援物资的运送和联合国维和人员的安全和行动自由而授权使用武力,只能严格限于自卫,不能滥用,更不能用于报复,也决不应伤害无辜平民百姓。

中国有句话说,“防患于未然”。我们认为,联合国应该着重在深层次寻找地区冲突和人道主义危机的症结所在,以便“对症下药”和“有的放矢”。

提供人道主义援助,保护难民、安排难民自愿遣返和重新安置等问题应该有机地结合起来,制订综合解决办法。国际社会应在这些方面多下功夫,我们还认为,在

人们大谈“预防部署”的时候,有必要认真研究“预防发展”的问题,即通过鼓励民族团结、促进经济发展、维护国家稳定来铲除难民问题的根源。

马胡古先生(肯尼亚)(以英语发言):主席先生,今天上午,我国代表团曾对贵国尊敬的外交部长与会表示欢迎,我们认为,他的与会积极地促进了我们关于这一重要问题的辩论。

我们欢迎有此机会在公开会议中对我们今天面临的难民危机最富有挑战性方面之一进行讨论。需要紧迫人道主义援助的人数仍高得令人无法接受,其中——无论是目前冲突、冲突后还是灾难局势——萨哈拉以南非洲地区所占比例最大。因此,这对我们来说是一个至关重要的问题。

联合国在人道主义紧急情况下仍然是一个主要角色。因此,确实可以说,联合国特别是安全理事会的责任在决定国际社会任何回应人道主义局势方面至关重要。安全理事会是国际社会授权确保对和平的威胁一经确定即采取迅速有效措施的机构。安理会的这项主要责任不能下放给任何其它机构或组织。在许多情况下要由安理会决定怎样、何时和在什么层次处理人道主义局势。安理会比任何其它机构都更多地发出对人道主义紧急情况作出国际回应的信号并确定其方向。

在回应无力或失败情况下,人们可以正确地假定,不是决策进程太慢、目标太模糊,就是联合国行动的任务未能妥善确定。还可能是具体局势比开始的预想发展得更快。

这就是我们今天辩论的关键。我们应怎样改进决策进程,以便为人道主义行动提供可行的框架,从而更好地履行安理会非常明确承担的责任。

我们在这方面的经验表明,首先绝对需要的是,安理会必须了解实地情况,并据此确定提供援助和保护的框架,同时顾及具体局势的各关键方面。例如,在布雷活动猖獗的情况下,扫雷成分应该包括在内。紧急情况和回应之间必须有明确联系。

另外,安理会应该认定冲突各方,争取他们支持已决定的行动。如果有必要部署人道主义军事援助,应该在部署前同冲突各方进行协商,并向他们解释此类行动的任

务,以避免后来出现误解。这样做将改善成功机会,减少伤亡并最大限度地减少劫持人质的情况。

还十分重要的是,只有在作出保护安全区的国际承诺,确保安全区得到各方尊重并不成为“种族清洗”借口情况下,才应建立安全区。在发生难民大规模外流的地方,必须解除战斗人员武装,并在必要时把他们同真正难民分开,本区域领导人曾在内罗毕就前东扎伊尔的事例提出此项建议。

制裁在实施时应明确以结束冲突为目标,并应妥善协调、得到遵守和监测。制裁不应给无辜平民带来不必要的痛苦。不遵守安全理事会禁运和制裁情况绝不应得到容忍。

人们在此忆及,武器生产者和供应者不断藐视武器禁运。

我们必须保持联合国各提供援助机构及其同各非政府组织之间的密切合作,以避免繁复和重叠。这样做将促进协调,并使人道主义干预更加有效。在这方面,我们赞扬联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处),该组织在向难民提供援助方面仍在从事出色的工作。必须就要进行的人道主义干预性质征求难民专员办事处、红十字国际委员会(国际红十字会)和各非政府组织的意见。在许多情况下,这些组织首先到达现场,并十分了解冲突的气氛。

如果没有真正的政治诚意,我们就仍将无法为人道主义紧急情况提供迅速、适当各充分的保护。人们只能想象,假如安全理事会第1080(1996)号决议授权的多国部队在扎伊尔得到部署,那将发生什么情况。我们趋于认为,成千上万名难民的命运可能会改变。毕竟,这样做不是为了要拯救生命吗?在该区域,我们仍无法得悉8万多人的命运。

最后,我们对回应人道主义紧急情况速度的经验非常令人失望。虽然我们对其它地方明显取得的成功表示欢迎,但令人羞愧的是,人道主义行动最明显的失败范例仍发生在非洲。我们希望,我们可能利用所有吸取的教训,改进和保护在冲突局势中向难民提供国际人道主义援助。

小和田先生(日本)(以英语发言):主席先生，首先请允许我向今天上午在本月份安理会主席席位就座的大韩民国外交部长表示衷心欢迎。我愿对看到一位以前的同事主持安全理事会本次重要会议表示欣慰。

近年来关注前南斯拉夫、大湖区域、中非区域和世界许多其它地方人道主义局势事态发展的我们每个人都完全同意,如何有效地在冲突局势中保护向难民和其他人提供人道主义援助问题是国际社会应该处理的紧迫问题之一,同时还应清楚认识到目前事态的严重性和紧迫性。我要赞扬大韩民国政府带头召开一次关于这一重要问题的安全理事会公开辩论。

与此同时,我们在处理这一问题时,应该时刻牢记,保护人道主义活动是一个多层面的问题,需要从不同的角度仔细研究,包括其法律、政治、社会和人道主义问题。还应该考虑到,就联合国在该领域的活动而言,问题不仅涉及安全理事会的活动领域,而且也涉及大会和其他机构的活动领域。没有简单的答案或轻易的解决办法。我们每一次处理具体局势,都需要最大的智慧和见解,顾及到影响局势的各种有关因素。

近年来我们看到,危害世界各地的武装冲突的性质、原因和形式发生了急剧的变化。通常说来,这些冲突往往发生在一个国家境内,而不是国与国之间。许多冲突并非产生于因政治、经济和意识形态分歧而造成的国家利益冲突,而是产生于一国内种族或部落相争,或者产生于所谓“已崩溃国家”内普遍的混乱状况。在许多极端的例子中,我们已看到这导致可恶的“种族清洗”行径。

由这种冲突产生的人道主义紧急状况的性质和规模也起了变化。这类冲突最直接和显著的后果是人口大规模流离失所。根据人道主义事务部提供的数据,1980年代每年平均有五次人道主义紧急状况;1990年代增加了四倍,平均每年有20次紧急状况。而且,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)告诉我们,该处负责范围内的难民、国内流离失所者和其他受害人口的数目已从1991年的1 700万增加到1996年的2 600万。1991年,这些人大多是逃出国界的难民;1996年,其中半数已是国

内流离失所者,反映出国内冲突的增加。

冲突的性质还有另一种更加重要的变化需要我们共同注意。人员流离失所,这历来是国家正规军之间武装冲突造成的附带现象,在这种冲突中平民要设法躲避战争的祸害。然而,在近年来发生的新型冲突中,平民人口本身更可能成为攻击的目标。即使不是这样,冲突各方的武装部队常常就是游击队、民兵或其他的非正规作战人员团伙,他们并非总有军事纪律,或者忠于某一指挥官,因此缺乏尊重国际人道主义法和人权的基本概念。结果,不仅这些局势中的难民和流离失所者的待遇情况成为我们严重关切的问题,即如何保护这些受害者;而且更加不祥的是,各人道主义机构,不论是联合国所属或其他机构开展人道主义活动的安全保障条件已受到危害。

人道主义紧急状况中的这些量变和质变要求我们在我们的反应中作出相应的变化。 为了应付这一新挑战,必须加紧努力,加强各人道主义机构间的协调与合作。事实上,正是为了更有效地对付人道主义危机中的这种新局面,在1992年设立了人道主义事务部,以期更加有效地协调各机构的活动。 在这之前,它们往往各自独立运作。

然而,这显然还不够。因此在安全理事会的做法中进行了一次革新性的新尝试,以应付这些新的挑战。我指的特别是安全理事会让维持和平行动增加承担保护和协助人道主义行动的新任务的新近做法,这一任务已超出维持和平行动的传统范畴。驻前南斯拉夫的联合国保护部队、联合国莫桑比克行动和联合国利比里亚观察团都属于负有这项任务的行动。

但是,安全理事会做法中的这一革新带来了新的问题,特别关系到安全理事会授权的维护和平行动的传统任务与为人道主义行动提供协助的新任务之间的关系。因此,我们可以正当地提出这样的问题:安全理事会参与保护人道主义援助工作应根据什么标准?到哪种程度?既然难民和其他许多人道主义问题是政治或种族冲突的结果,除非和直到冲突的根源得到解决,否则这些问题也不能根本解决。同时,国际社

会也不能袖手旁观某一紧急局势中爆发悲惨的人道主义危机,而安全理事会作为有权、有资格采取行动的唯一国际机构必须对这种危机作出反应。

鉴于这些因素,看来很明显,虽然安理会的主要任务是争取解决冲突和引起这种人道主义危机的各种政治问题,但它也必须经常展开应急活动,为在这种冲突环境中进行的正面临严重困难的人道主义救济活动提供援助。

但是,似乎应该告诫一句:即便在这种情况下使用联合国维持和平部队来保护人道主义活动,也必须满足下列条件。

第一,必须清楚界定这种行动的任务,其权限规定具体精确;第二,当地的实际情况必须使提供保护的特派团能够用它所有的手段完成这项任务;第三,必须给行动配备完成使命所必需的人力和物质资源;第四,安全理事会必须密切监测局势,以便行动能够适应当地迅速变化的局势。

这是授权展开这样一场行动之前必须满足的最低条件。同样重要的是,必须考虑区域组织与联合国合作,在这种行动中可发挥的作用。

在思考安全理事会在保护人道主义活动的问题上的作用时应当考虑的最基本问题之一是,安理会的干预是否符合开展人道主义活动的基本原则,进而有助于减缓局势。几乎不言而喻,各人道主义机构,不论是政府间或非政府的机构,必须遵循人道、中立和不偏不倚的原则,这样它们的工作才能有效。实际上,人道主义援助活动必须以中立、不偏不倚和完全非政治的方式进行,这样才能真正有效。从这一角度看,通过维持和平部队或者安理会授权的其他部队提供保护,让安全理事会这样非常政治性的机构参与的问题,必须仔细斟酌,小心设计,使人道主义行动不受危害。

要考虑的另一基本问题是我先前谈到的冲突性质的变化所带来的含意。在正规军队之间的传统冲突中(在这种冲突中人们可放心设想作战者会尊重国际人道主义法的原则和规则),只要严格遵守这三条原则,基于严格区分战斗员和非战斗员的原则之上的人道主义活动可以安全进行。但是,如我先前所说,最近的冲突和战斗员不

属此范畴。当冲突各方往往忽视和无视战斗员同参加人道主义任务非战斗员之间的这一区别,并缺乏尊重这种国际准则的纪律或意愿的情况下,为人道主义救济行动提供一些强有力的保护便成为不可避免的选择了。

正是在这方面我国代表团认为必须提请联合国会员国特别注意需要保障国际人员的安全,他们在极困难,有时是生命受到威胁的情况下从事提供人道主义援助的工作。我们最近看到在塔吉克斯坦联合国军事观察员一再被当作人质,或在塞拉利昂看到联合国人员受到袭击,蓄意进行的破坏活动正在成为再三发生的问题。因此,必须提供有效的手段以保护这些人员的安全,这已日益成为联合国全体会员国,尤其是安全理事会严重关切的问题。

作为对付局势的这种手段之一,国际社会应认真考虑通过法律文书加强确保这种人员安全的机制的可能性。在这方面可忆及大会在第49届会议上通过的《联合国和有关人员安全公约》。重要的是所有会员国尽快批准这份至关重要的文件以使其不再拖延地生效。但是更重要的是,我国代表团要重申通过该《公约》时日本的观点,即《公约》的范围不包括从事人道主义援助活动的人员。在日本坚持下,对《公约》第1条进行了一些细小改进,以便当安全理事会或大会宣布对参与人员的安全存在特殊风险时,可以将《公约》予以扩大。但是,我国代表团以为这还不够。作为第一步,我国代表团谨建议安全理事会每次发起一项行动时理所当然地宣布对人员安全存在特殊风险。这一宣布将产生有益的辅助目的,提高国际上对参与人道主义援助活动人员的安全问题的认识。

此外,日本认为有必要纠正《公约》的缺陷,修订《公约》,以便将现在《公约》所不包括的国际红十字委员会和其他非政府组织的人员包括在其范围之内。在我们为促进所有国际人员安全的共同努力之中,我国代表团准备同具有相同观点的会员国密切合作。

为武装冲突的受害者提供人道主义援助是国际社会,尤其是安全理事会至关重要的责任。但是如果我结束今天的发言而不谈以下这点的话,我就是疏忽了:归根结

蒂,除非和直到政治危机获得解决之时,难民和其他人道主义危机问题将不会完全消灭。因此,对我们国际社会,尤其是我们安全理事会总是有更大必要努力全面的方式处理影响区域和平与安全的每一个危机局势。在处理冲突局势时,我们应将所有有关问题作为一个有机和全面的整体一起处理,包括外交行动、停火、保护难民和人道主义援助及经济重建和社会复兴。

我国代表团认为,安全理事会在这方面的新作用正在日益增大。

理查森先生(美利坚合众国)(以英语发言):主席先生,我同我的同事一起欢迎贵国外交部长,在他离去时我同他有短暂会面。

美国欢迎有此机会讨论全世界人道主义行动的安全问题。越来越需要对复杂的紧急状况采取综合和有创造性的作法,这种作法将考虑到每个局势的政治以及军事和人道主义方面。

美国极为关切人道主义工作者进行工作时日益增多的针对他们的暴力事件。即便没有对救济工作者和他们所努力帮助的那些人的安全威胁和暴力行动,对难民和流离失所者的紧急援助已经够困难的了。近几个月成为暴力受害者的那些救济工作者及其在危险情况下继续工作的同事使我们深受感动——其中在塞拉利昂被枪杀的有人道主义事务部工作人员;联合国儿童基金会(儿童基金会)工作人员,他们在扎伊尔自己的场院内面对武装袭击者并受到严重伤害;在卢旺达遇害的人权监测员;联合国难民事务高级专员办事处工作人员和其他人员2月份在塔吉克斯坦被当作人质;以及红十字国际委员会(红十字委员会)工作人员去年12月在车臣被谋害。

对于在今天人道主义紧急状况下,常常是在战区或国内骚动地区之内或附近,工作的联合国和非政府组织人员安全的关切构成了对有关机构和联合国整个系统的独一无二和复杂的挑战。日益增加的内部危机——在巴尔干、大湖、高加索——以非正规和往往是无纪律的战斗员使这个问题大大复杂化了。对于这个问题,没有单一的解决办法,没有我们能预先设立以对付每个新的紧急状况的样板。但是每当联合国派人到骚动地区工作时,当地的安全问题必须得到处理,不论这些人是派去分发紧

急食品、遣返难民、监测违反人权情况或为选举提供技术援助。

在一些情况下，联合国在现场的维持和平部队已被授予保护人道主义工作者的职责。但是，联合国不能向每个紧急状况派出维持和平人员，而有关利用军队为人道主义部署提供安全的记录是相互矛盾的。武装部队，甚至戴着兰盔的部队有时在冲突中也不被视为是中立的。有时武装安全部队的驻留会使人道主义援助的运送复杂化。有些组织，如红十字委员会，除非在十分有限的情况下不同安全部队一起工作。联合国维持和平部队本身也成为暴力的目标，如最近在塔吉克斯坦绑架军事观察员，或过去几年中在卢旺达和索马里有目的地杀戮联合国军事人员。

在有些紧急状况下，区域组织在为冲突局势提供安全方面发挥了积极作用：突出的有海地联合部队；利比里亚西非经济共同体（西非经共体）监测组（西非监测组）；或北大西洋公约组织（北约组织）在前南斯拉夫的参与。我们欢迎同联合国协调的这些主动行动，它们能加强区域为复杂的紧急状况提供安全的能力。

受害者和施害者日益混淆不清，这使运送人道主义援助复杂化了。在一些情况下，日益难以区分合法难民和冲突当事方。人道主义机构的倾向是姑且假定逃离本国的人是无辜的，将他们都归类为难民。否则，人道主义机构所管理的巨大难民营便可成为武装战斗员的补给基地了。这不可避免地使冲突的其他当事方认为人道主义机构有所偏袒，失去了公正性。人道主义机构不应给予进行冲突躲在无辜百姓身后的战斗员救助。道义上的进退维谷是否使这些人盾听从命运摆布，还是拯救他们，并同时保护他们的施害者。

每一项新的人道主义行动，从一开始就应把安全评估列入规划并不断加以更新。国际社会和卷入冲突各方必须遵守尊重国际人道主义人员的中立性和不可侵犯性原则。它们都有责任为国际人道主义工作人员提供保护并便利其工作。它们也应确保人道主义救援人员接触易受影响的人口。当一方无法及不愿向在其领土上的人道主义行动提供安全时，联合国机构和安全理事会必须一道努力探讨最佳反应。

应把确保安全的恰当、有效的措施列入人道主义机构的计划。最后，任何干预

危机行动的政治、军事和人道主义方面的持续协调,是其成功的关键。我们敦促联合国在此自我检查之际,考虑任何最大限度地确保这种协调。

美国将继续与安全理事会和所有联合国机构一道努力,处理保证人道主义援助行动安全的重大问题。这些勇敢的人们在严峻和常常是危险的环境中继续站在战胜饥饿、疾病和无家可归现象的前线。他们不仅应得到我们的感谢,而且应得到我们的积极努力,以在其帮助世界上最易受影响的公民时改善其安全。

主席(以英语发言):名单上还有一些发言者。鉴于时间已晚,经安理会成员同意,我打算现在休会。

在休会之前,我要借此机会感谢所有代表团对大韩民国外交部长和大韩民国主席任职所讲的客气话。

下午1时50分会议暂停。